

URBAN@IT – RAPPORTO SULLE CITTÀ 2016 «L'AGENDA URBANA DELLE CITTÀ ITALIANE»

Capitolo sesto

ROMA: LE AGENDE DEBOLI DI UNA CAPITALE SUBALTERNA ¹

Ernesto d'Albergo² e Daniela De Leo³

Introduzione

Per Agenda urbana si intende l'insieme delle questioni di interesse collettivo relative alla città e all'area metropolitana di Roma e i processi urbani, economici o sociali che sono stati, da un lato, oggetto di attenzione e azione delle istituzioni di vari livelli (locali, regionali, nazionali) producendo politiche urbane (*agenda istituzionale*), e, dall'altro, oggetto del dibattito e dell'iniziativa di abitanti, portatori di interessi economici e di *altri pubblici* non istituzionali (*agenda pubblica*). Qui viene presentato presentiamo un quadro sintetico dell'evoluzione delle due agende e dei rapporti fra queste, concentrandoci sugli ultimi dieci anni, evidenziando continuità e discontinuità di un recente passato nel quale si sono sedimentate molte premesse di quanto sta accadendo oggi.

Il dibattito nella sfera pubblica è stato caratterizzato da una generale debolezza, con un diffuso appiattimento della discussione e delle proposte su posizioni critiche e oppositive nutrite da numerose ricerche e inchieste, ma con quasi esclusivo riferimento alle scelte programmatiche o attuative dell'amministrazione. L'agenda pubblica è parsa fortemente dipendente dall'agenda istituzionale, sebbene o forse in ragione del fatto che questa sia stata per lo più implicita riguardo le strategie perseguite e sia andata mutando in corso d'opera, anche in corrispondenza del sopraggiungere di inchieste giudiziarie e relative crisi, istituzionali e gestionali. Ne è derivato un deficit complessivo delle politiche e della politica, lontane dall'esprimere, in questo periodo, un progetto di sviluppo urbano e metropolitano fondato su una visione progettuale, mentre sono ben percepibili i risultati di ciò che nel frattempo è accaduto: consumo di suolo, peggioramento della qualità della vita, atrofia delle funzioni urbane di base (abitazione, mobilità, servizi) e degrado degli spazi comuni. Le intenzioni di introdurre innovazione non sono mancate, ma i *gap* fra ideazione, decisione e implementazione hanno prevalso sulle realizzazioni. Il vuoto lasciato da questo apparente ritiro della politica è stato colmato da processi e trasformazioni che hanno dato luogo a *benefici concentrati e costi diffusi*. Cambiamenti demografici, sociali e negli usi dello spazio non governati, regolazioni particolaristiche, realizzate a volte attraverso l'inazione e la delega a meccanismi o a pratiche al confine fra il

¹ Il testo è stato elaborato anche grazie a materiali di approfondimento tematici, citati in bibliografia come *Background paper* e disponibili sul sito www.urban@it.it, prodotti da un gruppo di studiosi delle università romane Sapienza e Roma Tre.

² Professore associato presso il Dipartimento di Scienze sociali ed economiche dell'Università di Roma La Sapienza.

³ Ricercatrice presso il Dipartimento di Pianificazione, design e tecnologia dell'Università di Roma La Sapienza.

privatismo e l'illegalità, hanno reso questo *governo debole* remunerativo solo per interessi ristretti.

Le caratteristiche economiche e politiche che hanno reso lo sviluppo e le politiche urbane romane fortemente dipendenti dai trasferimenti e dalla politica statali sono qui ricostruite presentando solo alcuni dei problemi e degli ambiti di azione pubblica, anche al fine di indicare le principali potenzialità di un'agenda di ricerca su e per l'Agenda urbana per Roma. Entro questo quadro, si è ricostruito il *core* dell'agenda istituzionale, con riferimento alle politiche urbane più importanti (Piano regolatore generale, infrastrutture e mobilità, rigenerazione e riuso di spazi), per passare ad offrire le rappresentazioni critiche e le aspirazioni strategiche che hanno caratterizzato l'agenda pubblica, talvolta anche tangenziale a quella istituzionale, sebbene incapace di condizionarla. Infine, si sintetizzano le criticità emergenti alla luce delle prospettive delineate dal recente cambiamento politico.

1. *L'agenda istituzionale: il debole governo delle trasformazioni urbane*

L'azione politica e il ruolo regolativo dell'amministrazioni locale sono apparsi, negli ultimi dieci anni, complessivamente incerti e deboli, routinari e poco orientati all'innovazione degli approcci e delle modalità di intervento, nonostante alcuni tentativi e buoni propositi.

In generale, per quanto riguarda lo sviluppo urbano è parsa mancare una chiara regia pubblica capace di indicare una visione a lungo termine, lasciando prevalere una sorta di delega all'iniziativa privata. Una tale visione, invece, avrebbe potuto portare alla scelta di aree e interventi più lungimiranti, in modo da venire incontro non solo alle esigenze degli investitori, ma anche a quei cambiamenti radicali del sociale e del mercato edilizio e del lavoro ampiamente prevedibili. Una posizione spesso ancillare ha caratterizzato il profilo delle recenti politiche urbane e urbanistiche romane: da un lato, quasi ostaggio di alcuni poteri economici forti e determinanti; dall'altro, incapaci di definire un quadro di azione comprensibile e condivisibile da parte dei cittadini, peraltro poco coinvolti nei processi di decisione, nonostante alcune retoriche e timide pratiche partecipative. Come è stato fatto osservare, ciò è accaduto con sindaci di centrosinistra e di destra [Medici, 2010]. I governi locali che si sono succeduti hanno guardato al mercato come via principale per il miglioramento della domanda abitativa già soddisfatta (ampliamento delle abitazioni di proprietà), tralasciando il problema di chi non era in possesso di una abitazione [Indovina, 2012; Bindo 2015; Caciagli 2016].

Quando si è parlato di riqualificazione o di rinnovo urbano di parti di città, si è dato maggior spazio alla dimensione espansiva del mercato immobiliare, «premiando gli immobiliare e penalizzando la città» [Modigliani in Bindo 2015]. Ad ogni modo, secondo l'assessore all'urbanistica della giunta Marino, Giovanni Caudo, «per quanto riguarda le infrastrutture di fatto non si può indicare neanche un investimento privato reale, mentre tanti sono stati, invece, gli investimenti pubblici nello stesso periodo: la Metro C, le attrezzature per i mondiali di nuoto, le vele di Calatrava, la nuvola di Fuksas etc. Si tratta di almeno 6-8 miliardi di euro di investimenti pubblici, in cantieri non finiti e ancora aperti, e non c'è, invece, un solo investimento privato degno di questo nome»⁴. Privilegiando l'iniziativa privata e rinunciando al ruolo di regolazione pubblica anche per funzioni redistributive e di equità sociale, si è determinata una condizione di sperpero di risorse pubbliche, nonché di progressivo peggioramento

⁴ Dichiarazioni da una intervista del marzo 2016 nell'ambito di una ricerca su docenti di urbanistica che sono stati assessori negli ultimi anni, cfr. De Leo e Forester, 2016.

delle condizioni di qualità sociale e spaziale della città.

Il consolidarsi di queste tendenze è leggibile anche all'interno della principale politica urbanistica degli ultimi dieci anni, ossia il *Nuovo Piano Regolatore di Roma-Nprg* (2008): sebbene si volesse delineare l'idea di un piano orientato alla riqualificazione del patrimonio esistente, l'offerta in fase di dimensionamento del piano ha subito una significativa maggiorazione. L'obiettivo principale che si diceva di voler perseguire era la riduzione delle previsioni del piano del '65 e, in particolare, del residuo edificatorio a prevalente destinazione residenziale, ossia circa 120 milioni di metri cubi. Nonostante questo, però, risultano 303.980 stanze residenziali equivalenti previste dal nuovo piano, suddivise nei vari tessuti e ambiti. Se si aggiunge il sistema delle perequazioni e compensazioni attraverso le quali realizzare il piano, la capacità di governo pubblico dello spazio e delle sue trasformazioni ne esce indebolita, lasciando spazio (anche letteralmente) all'interesse speculativo dei privati. Le capacità edificatorie delle aree, infatti, vengono perequate, compensate e ampliate [Casini, 2009], rendendo difficile una stima esatta della cubatura totale che si andrà a realizzare quando il piano sarà compiuto [Bindo 2015]. Più in generale, le strategie del Nprg hanno definito un'organizzazione *a corona* di «Centralità metropolitane e urbane», pensate per favorire processi di recupero e riqualificazione attraverso la distribuzione di funzioni pregiate, servizi rari e/o di livello superiore, ma, anche, residenziali. Sono stati prodotti, invece:

- nuovi insediamenti e grandi contenitori commerciali nei quali, in alcuni casi, le volumetrie per le attività terziarie sono state poi convertite in residenziale;
- scarse infrastrutture non finanziate, che hanno aumentato il carico sul sistema del trasporto pubblico esistente e, soprattutto, sulla viabilità su gomma nell'anello del Grande raccordo anulare (Gra) [Pietrolucci, 2012; Amadio e De Leo 2016].

In particolare, l'obiettivo di strutturare un progetto di *città di Roma* che mettesse le centralità in connessione tra loro e con il contesto attorno, basato sulle promesse del policentrismo, non aveva fatto i conti con gli effetti perversi sul sistema delle attività del commercio e, soprattutto, sulla mobilità. L'enorme diffusione dei centri commerciali [Cellamare 2016] ha contribuito alla chiusura di numerosi esercizi di vicinato, con processi di desertificazione e impoverimento urbano, soprattutto nei quartieri periferici, e all'ulteriore carico del Gra e delle altre grandi infrastrutture stradali all'interno del comune di Roma⁵. In realtà, il piano aveva assegnato un ruolo chiave all'accessibilità e al trasporto pubblico⁶, imponendo che l'attuazione della redistribuzione delle polarità avvenisse in maniera «subordinata alla preventiva o

⁵ Si tratta di strutture complesse come parchi commerciali, centri commerciali di grandi dimensioni, *outlet village* e polarità del tempo libero e del *loisir* (cinema *multiplex*, parchi di divertimento) collocati in prossimità del Gra e delle altre grandi infrastrutture stradali all'interno del comune di Roma. Per avere un'idea di cosa implichi questo tipo di scelta si pensi al centro commerciale Porta di Roma, in zona Bufalotta, a nord di Roma, collocato all'intersezione dell'A1 con il Gra: registra più 16 milioni e mezzo di visitatori l'anno con un bacino di utenza che comprende l'Umbria e l'Abruzzo (arrivando a toccare Terni e Perugia), oltre ovviamente alle province di Rieti e Viterbo.. Oppure al polo turistico Roma Valmontone, composto dal parco a tema *Rainbow MagicLand*, il quale già dopo due anni dalla sua inaugurazione (26.05.2011) era la terza attrazione a pagamento più visitata dell'Offerta turistica romana, dopo il Colosseo e i musei vaticani, con un complesso alberghiero e un *Fashion district outlet* (170 punti vendita, con i 5,8 milioni di visitatori registrati nel 2012, l'*outlet* più visitato d'Italia).

⁶ La *cura del ferro*, che ha dominato a lungo il dibattito istituzionale e degli esperti coinvolti nella elaborazione, che doveva rappresentare uno degli assi portanti del nuovo paradigma policentrico, è fallita miseramente.

contestuale realizzazione delle infrastrutture ferroviarie (linee metropolitane, altri sistemi in sede propria) previste dal Prg» [Comune di Roma 2008, art.65, co.9]. Ma tutto questo non si è realizzato secondo le previsioni, e ha quindi prodotto numerosi effetti perversi.

Questioni rimaste irrisolte a livello urbano, e ancor più su scala metropolitana, emergono anche dal *nuovo Piano generale del traffico urbano* di Roma Capitale, approvato nel 2015, che ha sostituito quello del 1999. L'obiettivo è di «sostituire le regole attuali con misure di condivisione spaziale e temporale della città attraverso *bonus* mobilità, *car* e *bike sharing*, *mobility management*, trasporto pubblico, *open data*, sosta tariffata, isole ambientali, *smart card*». Un effluvio di misure dal suono accattivante per perseguire obiettivi modesti e Roma-centrici⁷; accoppiati con «la necessità di reperire nuove risorse finanziarie per sostenere l'esercizio della nuova Metro C e il prolungamento della Metro B». Quest'ultimo intervento⁸ era stato presentato dal sindaco Alemanno come la prima grande opera pubblica realizzata attraverso la valorizzazione di aree pubbliche cedute a privati, in modo da ridurre al minimo il peso sulle casse comunali. Ma la successiva richiesta di risoluzione del contratto da parte del concessionario per inadempienza del comune (con relativo pagamento di penale) può forse portare argomenti alla tesi di una programmazione e azione pubblica piuttosto limitata [Ariani 2014].

Anche altri grandi interventi si sono arenati, palesando debolezze nell'azione pubblica e scarsa efficacia amministrativa nel suo insieme. Gli esempi sono numerosi e spesso si intrecciano con vicende amministrative e inchieste giudiziarie non secondarie. In particolare questo sembra riguardare le iniziative da realizzare con urgenza e le opere pubbliche di una certa consistenza finanziaria come, appunto, i grandi investimenti pubblici e le infrastrutture. Complessivamente, ciò evidenzia una faccia della dipendenza e della subalternità della politica e dell'economia locale dalle *rendite romane*: oltre a quelle immobiliare e fondiaria, quella commerciale, del turismo, quelle derivanti dallo *status* di capitale e dall'amministrazione centrale, e dagli appalti [Benini e de Nardis 2013]. Subalternità che è resa particolarmente evidente dalla negoziazione con la politica e il governo nazionale più forti e significative rispetto ad altre grandi città italiane.

Di origine nazionale, ad esempio, sono stati anche i cambiamenti istituzionali e amministrativi introdotti fra il 2009 e il 2014, quali: l'ordinamento *ad hoc* di Roma capitale (norme emanate fra il 2009 e il 2012) e la città metropolitana, istituita nel 2014 dopo un quarto di secolo in cui l'offerta di innovazione proveniente dallo stato non si era incontrata con una domanda di attori locali, pur in presenza di processi di *sprawl* e metropolizzazione [Crisci 2016; Carlucci e Salvati 2015]. Le riflessioni sulla difficoltà di istituzionalizzazione già manifestatesi dopo l'approvazione dello statuto [d'Albergo 2015; Giglioni 2015] e le problematiche nell'individuare attraverso azioni di *policy* un ruolo diverso da quello precedentemente svolto dalla provincia hanno messo capo a un rinnovato scetticismo sulla sua configurazione istituzionale e sulla capacità di costruire un'Agenda urbana su scala metropolitana. E questo, nonostante il

⁷ «Si tratta di misure valide per Roma e per raggiungere il centro di Roma, ma poco servono per l'insieme delle connessioni trasversali», cfr. Pgtu 2014, p.4.

⁸ Tale prolungamento riguarda 3 km di linea metropolitana tra Rebibbia e Casal Monastero, con 3 fermate e opere accessorie, gestione degli impianti e dei servizi di stazione nonché delle aree e degli impianti destinati all'interscambio dei flussi passeggeri. L'aggiudicazione del bando di gara con procedura aperta iniziata nel 2009 per un valore di circa 450 milioni di euro, è avvenuta in via definitiva, dopo il ricorso al Tar, con la stipula della convenzione nel novembre 2011. Nel 2012 sono iniziati i lavori e il completamento è previsto nell'arco di 5 anni.

conclamato fabbisogno di governo, a tale scala, di problemi sociali, demografici, di mobilità e ambientali relativi, ad esempio, ai servizi integrati [Macchi, Ricci 2015]⁹.

Anche la crisi del bilancio comunale, dovuta al debito accumulato, affrontata attraverso una gestione commissariale negoziata fra il comune e lo stato dal 2008 fino al decreto *Salva-Roma* del 2013, evidenzia la capacità dello stato centrale di condizionare l'agenda di Roma. Le modalità di formazione del debito hanno svelato non solo appalti non in regola e spese fuori controllo (in particolare debiti fuori bilancio e copertura di quelli accumulati dalle partecipate attraverso ricapitalizzazioni), ma anche i limiti delle misure sulle entrate capitoline, a partire dalla *moneta edilizia* (concessione di cubature contro servizi). I rimedi finiscono per porre oneri a carico, oltre che dello stato, attraverso la gestione commissariale, anche dei cittadini (addizionale Irpef e tassa aeroportuale) e del comune, di cui si riduce l'autonomia imponendo *spending review*, controlli sulle assunzioni, valorizzazione del patrimonio immobiliare, prospettive di dismissione delle partecipate che non svolgono servizio pubblico.

Oltre alle dipendenze strutturali, queste misure hanno contribuito a indebolire la capacità di un governo locale di Roma, se non strategico, almeno in grado di assicurare prestazioni e qualità minime. Insieme al consumo, debolmente governato, di suolo e alle infrastrutture, anche l'affollato elenco di progetti pubblici interrotti nelle periferie della città conferma questa difficoltà¹⁰. Trattandosi, infatti, per lo più di piccoli interventi alla scala di quartiere, questi sono importanti non solo dal punto di vista di una strategia di sviluppo urbano o di efficienza economica, ma soprattutto rispetto alla credibilità delle istituzioni di intervenire sui tessuti più deboli e fragili, promettendo e poi fornendo attrezzature pubbliche e servizi dedicati in molti casi davvero necessari.

Infine, una qualche volontà di rinnovare le modalità di intervento, combinando sviluppo economico e spaziale con una regia pubblica delle innovazioni e una volontà di negoziare con investitori, anche internazionali, è stata dimostrata dalla giunta Marino quando ha condizionato il sì al progetto dello stadio dell'As Roma a Tor di Valle¹¹ alla realizzazione di opere pubbliche extra (oltre quelle previste dagli standard di legge) per circa 200 milioni di euro, equivalenti ai costi delle 6 opere infrastrutturali che consolidano il pubblico interesse¹². Il 30% di incidenza delle opere pubbliche è una percentuale europea, mentre a Roma le imprese sono abituate a corrispondere ben altre percentuali, mediamente il 9%, come è successo a Porta di Roma o a Ponte di Nona, secondo una più comune prassi di pubblicizzazione dei debiti e di privatizzazione dei profitti.

⁹ Sono già state presentate proposte di legge nazionale per soluzioni *ad hoc*, fra le quali viene ripreso il modello originario della legge n. 142 del 1990 nella parte in cui superava la presenza al tempo stesso insufficiente in senso spaziale e ingombrante in termini politici e amministrativi, del grande comune centrale.

¹⁰ Solo per fare qualche esempio è possibile menzionare: il progetto *Cittadella dello Sport* a Bastogi, approvato in sede comunale ma mai avviato, o il Centro arti visive e spazio informativo multimediale a La Rustica.

¹¹ L'area di Tor di Valle è da Prg del 2008 già edificabile per 354 mila metri cubi che il privato può realizzare subito e senza alcun obbligo di contribuire alla realizzazione di infrastrutture.

¹² Si tratta di opere pubbliche utili anche allo stadio («e da realizzare contestualmente», cfr. delibera approvata) ma che infrastrutturano un ambito territoriale importante per la città come lo svincolo con l'autostrada per Fiumicino, il collegamento stradale con la via Ostiense e la via del Mare, la riunificazione Ostiense-via del Mare, il prolungamento della Metro B a Tor di Valle, il ponte pedonale di collegamento con la stazione FL1 di Magliana, e la messa in sicurezza del Fosso di Vallerano [cfr. Ariani 2014].

Di altra caratura, ma comunque esempi di una logica innovativa, sono i progetti di riuso *culture led* (Macro, Maxxi) che hanno il pregio di avere:

- agito in alcuni casi da catalizzatore della rigenerazione stessa dell'area [Galdini 2016];
- attivato alcuni processi partecipativi, per quanto filtrati dal ruolo attivo ma predominante di un'unica associazione;
- definito un indirizzo chiaro nella gestione da parte dell'amministrazione comunale, con l'esplicita collocazione di quote di *social housing*.

Discutibile è apparsa, invece, la scelta del quadrante della città sul quale investire, dal momento che il Flaminio – quartiere già connotato dalla presenza dell'Auditorium di Piano e del Maxxi di Zaha Hadid – non sembrava richiedere prioritariamente interventi rispetto ad altre parti della città che versano in condizioni più problematiche.

2. *L'agenda pubblica: critiche, proposte innovative e aspirazioni strategiche deluse*

A formare l'agenda pubblica romana ha concorso una varietà di soggetti non istituzionali che hanno espresso bisogni, domande, critiche, rappresentazioni di problemi e indicazioni di prospettive, la cui capacità di penetrazione nell'agenda istituzionale è stata differenziata.

I movimenti sociali, che attraversano una crisi profonda, hanno limitato le manifestazioni di piazza, per lo più, alle questioni dell'emergenza abitativa: i movimenti di lotta per la casa sono riusciti a condizionare parzialmente l'agenda istituzionale, ottenendo provvedimenti regionali e, in misura minore, comunali in loro favore [Caciagli 2016]. Le pratiche associative e partecipative sono state condizionate dalla frammentazione sociale e territoriale [Carlucci e Salvati 2015; Tomassi *et al.* 2016] che determina il prevalente localismo e minimalismo *single issue* [Lucciarini 2016] di molte iniziative dal basso. Queste tendono a rimanere prigionieri di una «trappola scalare» [d'Albergo e Moini 2011] che ne limita l'influenza su poste in gioco più rilevanti. Il terzo settore, colpito dalle inchieste, ha svelato fragilità e limiti delle politiche sociali: se si poteva supporre un ruolo della società civile e dell'associazionismo, non c'è stata reazione di fronte a qualcosa che li ha colpiti direttamente. Altri soggetti privati, invece, intessendo relazioni con la politica, hanno influenzato l'agenda istituzionale pur senza passare da quella pubblica. In particolare i portatori di interessi forti (su tutti, i costruttori e la rendita fondiaria), tenendosi piuttosto a distanza dal dibattito pubblico, sono riusciti a condizionare alcune importanti decisioni istituzionali.

In questo quadro, i temi di discussione pubblica sullo sviluppo urbano hanno ruotato per lo più attorno al nodo delle diverse localizzazioni e quasi mai sulle prospettive e gli orientamenti delle rispettive scelte pubbliche. Le localizzazioni¹³ sono diventate una ragione di dibattito o conflitto sugli aspetti gestionali, catturando l'attenzione per la contrapposizione esplicita verso le scelte dell'amministrazione di turno. La combinazione di problemi complessi costantemente semplificati, gestione emergenziale e discussioni *sul dove* ha finito per accomunare le sorti di diverse questioni, agitate più che dibattute nell'arena pubblica, sino all'onta delle inchieste giudiziarie. Queste derive hanno acuitizzato l'attenzione verso colpevoli e misfatti,

¹³ Tra quelle che hanno maggiormente animato il dibattito troviamo le localizzazioni non desiderate delle strutture per l'accoglienza dei migranti e dei Rom, con le polemiche sugli sgomberi e gli spostamenti coatti; per la gestione del ciclo dei rifiuti con chiusure e spostamenti di discariche e centri di trattamento. Tutte vicende gestite entro quadri di emergenza e finite, non a caso, prima nelle spire di Mafia Capitale e, poi, nelle polemiche sui membri della giunta Raggi.

esasperando a un tempo l'inerzia delle istituzioni e l'assuefazione dei cittadini¹⁴, perdendo l'occasione di dibattere dei problemi alla radice, ma concentrandosi sugli epifenomeni. E tutto questo in un quadro di progressiva delegittimazione del potere politico, che ha attizzato gli animi verso la polemica pubblica, più che alimentare riflessione e discussione: Alemanno esce di scena tra le polemiche per le poltrone delle controllate e per le assunzioni facili, mentre Marino viene costretto a dimettersi e il comune viene commissariato, dopo aver resistito per un anno alle pressioni, per l'esplosione dell'inchiesta su Mafia Capitale.

Al di là delle inchieste giudiziarie, la voce più chiara sulle proposte sui problemi di Roma e sull'agenda di *policy* è venuta da numerosi studi e inchieste¹⁵: al centro dell'attenzione le forme e i processi di sviluppo urbano, i rapporti fra l'uso dello spazio e il modello di crescita, con le loro conseguenze economiche (la creazione di ricchezza) e sociali (la distribuzione delle risorse e la qualità della vita). Da queste riflessioni emerge il ruolo dell'azione e dell'inazione politica nel produrre il «ritrarsi degli spazi pubblici» [Erbani 2013] e, più generalmente, le patologie della città [Erbani e De Lucia 2016].

In primo piano in queste inchieste sono i luoghi del maggiore disagio sociale, le periferie – luoghi di conflitto, ma anche di produzione culturale e socialità –, specialmente quelle oltre il Gra, ove si verifica la maggiore crescita demografica: «politiche insufficienti, inadeguate o addirittura inesistenti» [Cellamare 2015; 2016] sarebbero state non solo incapaci di contrastare, ma anche responsabili di produrre «l'infezione profonda» che avvelena il tessuto della città¹⁶. Sul banco degli imputati sono l'aumento del suolo edificato, con i cambi di destinazione d'uso, gli aumenti di cubature e le *centralità* tradite del Prg nel negoziato con i costruttori, cui sono complementari i benefici all'abusivismo diffuso [Pizzo e Di Salvo 2015; Cellamare 2016; Crisci 2016]. Una politica con benefici concentrati e costi diffusi: da un lato un consumo di suolo per residenze e grandi centri commerciali (28 nel territorio comunale, 40 nell'area metropolitana) che sostituiscono piazze, appartamenti invenduti e non completati, funzionale soprattutto agli interessi della grande proprietà fondiaria, del *business* immobiliare e delle costruzioni, caratterizzato da una nuova commistione con l'economia finanziaria [Berdini e Nalbone, 2011]. Dall'altro, la carenza di servizi pubblici, a causa di tagli e cattiva gestione delle *utilities*, ma anche della deludente strategia della *moneta edilizia* e del degrado e abbandono del patrimonio di edilizia residenziale pubblica.

Inoltre, le inchieste hanno affrontato il mancato o lento completamento delle grandi opere infrastrutturali a costi crescenti, come la Metro C e il prolungamento della linea B, la piscina destinata ai mondiali di nuoto, aggravati da infiltrazioni della criminalità organizzata negli appalti e sub-appalti, nel commercio, negli esercizi turistici, nei servizi pubblici [De Leo 2016].

¹⁴ A giudicare da *blog* come www.romafaschifo.com sembrerebbe che i cittadini interpretino spesso il proprio diritto di parola attraverso critiche all'azione istituzionale in forma di sfoghi e lamentele rivendicative e spesso depoliticizzate piuttosto che porre domande che richiedano una qualche soluzione politica alternativa a scelte discutibili.

¹⁵ Si segnalano vari volumi pubblicati da giornalisti ed esperti come Autieri, Berdini, Cerasa, Erbani, Nalbone, Orlandi Posti, Raimo Y. Sina; le inchieste che questi e altri autori hanno pubblicato su testate come Espresso, Repubblica, Internazionale; le analisi di protagonisti politici come Morassut, e Tocci, così come le ricerche prodotte da *think tank* locali come #mapparoma, il *Laboratorio Roma* del Centro per la riforma dello stato, la Rete urbana delle Rappresentanze-Censis.

¹⁶ La difficoltà di implementare idee e politiche innovative riguarda anche altri campi di intervento come la sicurezza urbana [cfr. Battistelli e Ricotta 2016].

Da queste ricerche emerge come gli attori economici abbiano richiesto alla politica soprattutto azioni relative a infrastrutture e disponibilità del suolo. Coerentemente, insieme agli attori politici locali, il *business* romano ha sostenuto le politiche nazionali che hanno fornito risorse per le trasformazioni urbane significative e i lavori pubblici realizzati negli ultimi 25 anni: la *policy* per Roma capitale (legge n. 396 del 1990, ultimo aggiustamento del programma di interventi nel 2011)¹⁷, i mondiali di calcio di Italia '90, il Piano di interventi per il Grande Giubileo (1996-2001), i mondiali di nuoto del 2009 e i più modesti interventi per il Giubileo della misericordia (2015-2016). Politiche *straordinarie* senza le quali non si affrontano problemi *ordinari*. Non a caso, nel loro ritorno periodico nell'Agenda urbana, i grandi eventi e, in particolare, le proposte di candidatura olimpica (1995; 2010; 2015-16) sono stati costantemente appoggiati dal *business* romano [Celant *et al.* 2014]¹⁸. Questi progetti rendono visibili sia la riproduzione nel tempo del regime urbano [d'Albergo e Moini 2015], sia la sua configurazione multi-scalare, riconoscibile attraverso la composizione degli organigrammi gestionali di volta in volta proposti, che rispecchia un sistema di relazioni fra *élite* economica e politica, locale e nazionale, capace di riprodursi anche in presenza di alternanze nei colori e nella *leadership* delle amministrazioni comunali. Queste caratteristiche delle Agende urbane, istituzionale e pubblica, sono coerenti con il carattere poco globalizzato dell'economia romana, nella quale prevale un *business* con scarsa connettività e sostanzialmente protetto nei confronti della competizione transnazionale, nonostante l'alternarsi di amministrazioni diverse. Al suo interno, la rendita fondiaria e immobiliare e il settore delle costruzioni hanno continuato a rappresentare, di fatto, il centro degli interessi, spesso opachi, da cui hanno preso forma le politiche.

Questa continuità è ben percepibile nella tematizzazione dello sviluppo economico, all'intersezione fra agenda pubblica e istituzionale. Anche a causa delle caratteristiche del suo sistema economico, Roma ha subito meno di altre città i contraccolpi delle congiunture negative internazionali: la sua discreta capacità di ripresa alimentata da domanda interna ha fatto sì che crisi e *shock* esogeni non siano stati fonte di svolte nelle politiche. Neppure la pianificazione strategica, che in altre esperienze è riuscita a collegare agenda pubblica e agenda istituzionale, è stata pensata come risposta alla crisi. Questa pratica, presente sin dagli anni Novanta con le prime prove della seconda amministrazione Rutelli [Santangelo 2016], è stata sostituita dalla concertazione con gli interessi sociali ed economici del *Modello Roma* di Veltroni, per poi arrivare al Piano strategico di Alemanno. Quest'ultimo è stato senz'altro il tentativo sinora più elaborato (2008-11), prodotto attraverso il coinvolgimento di una varietà maggiore di attori nella *Commissione per il futuro di Roma capitale* e spettacolarizzato attraverso gli *Stati generali* (2011), fino alle *Linee guida* della città metropolitana e al *Documento di indirizzo del Piano strategico della Città metropolitana di Roma Capitale* approvati dal Consiglio Metropolitano nel 2015 e 2016. Il dipartimento Progetti di sviluppo e finanziamenti europei di Roma Capitale ha elaborato (2015) una strategia di sviluppo urbano che fornisce un quadro al Pon Metro – richiamando documenti delle amministrazioni precedenti, come il Piano

¹⁷ Sono stati stanziati fino al 2007 circa 2.078 milioni di euro, dei quali oltre 1.100 trasferiti al bilancio del comune di Roma. Sono stati realizzati 407 interventi, quelli principali hanno riguardato il Grande raccordo anulare, la stazione ferroviaria Tiburtina, l'Auditorium, le linee B e C della metropolitana, due sistemi intermodali integrali e due centri logistici, la rigenerazione di aree di servizio come il mattatoio e i mercati generali.

¹⁸ Si registra anche un tentativo fallito di portare a Roma un gran premio di Formula 1, sponsorizzato da un imprenditore immobiliare e da Eur Spa.

strategico (2011), il Piano strategico della mobilità sostenibile (2010), il Pgtu (2015), il Piano di azione per l'energia sostenibile [De Pascali e Reginaldi 2016] – ed è assunta formalmente per le *missioni* di bilancio, definite nel *Documento unico di programmazione 2016-2018* di Roma Capitale.

Un tentativo meno istituzionalizzato e potenzialmente più fecondo di sviluppare riflessività collettiva strategica è stato realizzato con l'iniziativa *100 Resilient cities* promossa dalla Fondazione Rockefeller e sviluppata da Roma Capitale (2014-2016) attraverso il coinvolgimento in una procedura deliberativa di attori pubblici (amministrazioni e servizi), privati (soprattutto dei settori trasporti ed energia) e di associazioni della società civile [*Resilient* Roma, Rapporto 2015; Coppola 2016]. A questo si aggiunge l'elaborazione, appaltata da Cgil, Cisl e Uil ad un *think tank*, di «scenari e strategie per il futuro della Città Metropolitana» [Rur-Censis 2016] come esito possibile di una rinnovata concertazione triangolare.

3. *Continuità e discontinuità: il ruolo della politica*

Laddove formulate discorsivamente, le strategie istituzionali elaborate fra 2008 e 2016 sono state caratterizzate da una sostanziale continuità e convergenza, per quanto riguarda i valori e le credenze di fondo, con le politiche di sviluppo urbano promosse da Oecd e dalla Ue nei suoi tentativi di mettere a punto una propria Agenda urbana compatibile con Europa 2020: rappresentazione della città come attore collettivo strategico; sviluppo sociale ed economico intelligente, sostenibile e inclusivo; innovazione, competitività e coesione sociale della città; resilienza; managerializzazione; ma anche: partecipazione, condivisione e concertazione; valutazione delle azioni attraverso indicatori. Fra queste rappresentazioni discorsive e l'azione ordinaria di governo la distanza è eclatante. Le innovazioni relative alla gestione dello spazio e del suolo sono state prevalentemente *micro*, evidenziando una difficoltà nel realizzare collegamenti con le politiche più importanti nell'agenda istituzionale, maggiormente presidiate da interessi economici e sociali. Negli ultimi dieci anni, soprattutto quando orientate a valori di solidarietà e per remunerare interessi diffusi, le piccole innovazioni – come ad esempio i programmi e le pratiche di piccola scala del *riuso* del patrimonio urbano, pubblico e privato di cui alla delibera n. 219 del 2014 – hanno teso ad accomodarsi in *nicchie di policy* sostanzialmente ininfluenti rispetto alle *grandi* politiche e, a maggior ragione, rispetto al modello di sviluppo urbano. Peraltro, emerge una difficoltà anche a far incontrare i diversi flussi e progetti di innovazione, che sembra dovuta più alla segmentazione del patrocinio politico fra diversi *imprenditori di policy*, che a divergenze fra linguaggi e immaginari, invero, sostanzialmente compatibili.

Quanto ha contato la politica (*politics*) in tutto questo? Il ciclo dell'alternanza fra sinistra e destra avviato nel 1993 – durante il quale le politiche nell'agenda istituzionale hanno mantenuto maggiore continuità di quanto si potesse supporre – si è idealmente chiuso nel 2015 con il commissariamento per le dimissioni della giunta e del sindaco, e con l'attesa e poi l'avvio di un nuovo governo urbano di una inedita connotazione politica legittimato dalle elezioni. Una condizione che potrebbe rivelarsi influente per la qualità dei processi di *policy* e di *governance* a Roma, soprattutto se si considera il programma elettorale della sindaca Raggi, eletta nel giugno 2016, coerente con importanti critiche sollevate nella sfera pubblica.

Il programma ha come premessa «il territorio come bene comune», attraverso «il blocco dell'espansione urbana», la «moratoria delle previsioni di nuove espansioni» e «una reale normativa perequativa che limiti il plusvalore della rendita fondiaria». La principale linea di intervento assunta è la legalità come criterio di

innovazione trasversale, insieme alla riconduzione delle trasformazioni urbane, dei servizi e di pressoché ogni altro ambito di azione alla pianificazione e gestione pubblica, attraverso una varietà di strumenti. Per il debito comunale si propone di rinegoziare tassi meno onerosi con Cassa depositi e prestiti. Manca, invece, la scala metropolitana. Su argomenti per il cui ingresso nell'agenda premono soggetti diversi dal governo locale di Roma, come la candidatura per le Olimpiadi del 2024 e lo stadio dell'A.S. Roma, non considerati nel programma, prevale lo scetticismo circa la possibilità di affrontare i problemi urbani attraverso eventi ed opere aggiuntivi. Dal cambiamento elettorale potrebbero quindi derivare discontinuità nelle politiche urbane maggiori che in passato, le quali sono ovviamente al momento impossibile da valutare; così come l'eventualità che nuovi attori di governo favoriscano un *policy style* tale da riavvicinare agenda pubblica e agenda istituzionale. Ovviamente entrambe giustificano un'agenda di ricerca e monitoraggio costante.

Riferimenti bibliografici

I. Amadio e D. De Leo, *Describing and treating marginality in the Italian peripheries. Some advice from a UK case-study*, in Regional Studies Association Annual Conference 2016, "Building Bridges: Cities and Regions in a Transnational World", Graz 3-6/04/2016

C. Ariani, *Potenziare gli strumenti di partenariato nella trasformazione della città italiana. Un caso studio di Project Financing a Roma*, in *Urbanistica Informazioni*, n.257, 2014, pp. 5-8

F. Battistelli e G. Ricotta, *Le pratiche della sicurezza urbana a Roma*, Background paper. *Rivista online di Urban@it*, 2016

R. Benini e P. de Nardis, *Capitale senza capitale. Roma e il declino d'Italia*, Roma, Donzelli, 2013

P. Berdini e D. Nalbone D., *Le mani sulla città*, Roma, Edizioni Alegre, 2011

S. Bindo, *Invenduto e pianificazione. Una prospettiva di integrazione sinergica*, Tesi di Dottorato XXVIII ciclo, Sapienza Università di Roma, 2015

C. Caciagli, *La questione abitativa a Roma: politiche di emergenza e azioni collettive*, Background paper. *Rivista online di Urban@it*, 2016

M. Carlucci e L. Salvati, *La città metropolitana di Roma Capitale: una descrizione dell'area*, Background paper, 2015

http://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2015/09/BP_A_Carlucci.pdf

A. Celant, G. Celata e R. Gaudio, *I Grandi Eventi come Attrattori di Turismo. Una strategia più completa per rendere più competitiva l'economia romana*, Ottobre 2014

<http://www.distrettoict.org/wp-content/uploads/2015/03/I-Grandi-Eventi-come-Attrattori-di-Turismo1.pdf>

C. Cellamare, *Periferie Romane*, <http://comune-info.net/2015/10/periferie-romane/>, 2015

C. Cellamare (2016), *Le diverse periferie di Roma e le forme di autorganizzazione*, Background paper. Rivista online di Urban@it, 2016

Città Metropolitana di Roma Capitale, *Documento di indirizzo del Piano Strategico della Città Metropolitana di Roma Capitale*, 2016

M. Crisci, *Urban sprawl e dinamiche demografiche nell'area romana*, Background paper. Rivista online di Urban@it, 2016

E. d'Albergo e G. Moini (a cura di), *Questioni di scala. Società civile, politiche e istituzioni nell'area metropolitana di Roma*, Roma, ediesse, 2011

E. d'Albergo e G. Moini, *Il regime dell'Urbe. Politica, economia e potere a Roma*, Roma, Carocci, 2015

D. De Leo, *Mafie & urbanistica*, Milano, Franco Angeli, 2016

P. De Pascali e M. Reginaldi, *Coniugare localismo energetico e pianificazione a Roma: tentativi effettuati e prospettive*, Background paper. Rivista online di Urban@it, 2016

Documento unico di programmazione-DUP Città metropolitana di Roma Capitale 2015-2017

F. Erbani, Roma. Il tramonto della città pubblica, Roma-Bari, Laterza, 2013

F. Erbani e V. De Lucia, *Roma disfatta. Perché la Capitale non è più una città e cosa fare per ridarle una dimensione pubblica*, Roma, Castelvecchi, 2016

R. Galdini, *Il riuso come strumento di sviluppo urbano: ridefinizione delle qualità spaziali ed esiti economico-sociali. Buone pratiche a Roma*, Background paper. Rivista online di Urban@it, 2016

Gigliani F. (2015), *Lo statuto della Città metropolitana di Roma*, http://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2015/09/BP_A_Gigliani.pdf

S. Lucciarini, Frammentazione urbana e esperienze associative: il caso di Roma, Background paper. Rivista online di Urban@it, 2016

S. Macchi e L. Ricci, *Ambiente e Città metropolitana: intorno all'acqua di Roma*, 2015

http://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2015/09/BP_A_Macchi.pdf

B. Pizzo e G. Di Salvo, *Il nodo della rendita immobiliare*, in d'Albergo E., Moini G., cit., pp. 82-97

Roma Candidate City Olympic Games 2024, Candidature File (Dossier ufficiale): Stage 1: Vision, Games Concept and Strategy, mimeo

Roma Capitale (2015), *Sviluppo urbano sostenibile. Le strategie di Roma Capitale (a cura del Dipartimento Progetti di sviluppo e finanziamenti europei)*, mimeo

Roma Capitale, *Documento Unico di Programmazione 2016-2018*, mimeo

Roma Capitale, *Piano Strategico di Sviluppo di Roma Capitale* (2010), mimeo

RUR-Rete Urbana delle Rappresentanze e Censis, *Olimpiadi, infrastrutture e servizi*, Roma, 17 novembre 2011

RUR per Cgil, Cisl, Uil (2016), *Roma: sviluppo sostenibile e lavoro. Scenari e Strategie per il futuro della Città Metropolitana (Sintesi del Rapporto di Ricerca)*

S. Santangelo, *Città metropolitana di Roma: ritorno alla pianificazione strategica*, Background paper Rivista online di Urban@it, 2016

F. Tomassi et al. (CRS), *Roma, tra centro e periferie. Dalla crescita economica alle disuguaglianze capitali: mappe e dati su urbanizzazione, demografia, società, economia e politica*, 2016